

文章编号:1006-7329(2000)04-0087-05

加大控规编制力度 促进城市有序发展

——对我国欠发达地区中小城市建设的一点感想

18
87-91

赵钢, 赵珂

(重庆建筑大学 城规学院, 重庆 400045)

TU884.111
TU981

摘要:针对欠发达地区中小城市普遍存在的传统两阶段规划编制体系,提出要大力开展控规编制工作,同时在规划编制中应针对欠发达地区中小城市的特点,有所侧重、有所取舍,以加强城市规划管理,促进城市有序发展。

关键词:控规; 编制; 规划管理; 城市发展 **城市建设**

中图分类号: TU984

文献标识码: A

随着我国城市化进程的加速发展,我国的城市掀起了前所未有的建设高潮。老城市不断更新、扩展,新城市不断涌现,尤其是一大批中小城市得到了极大的发展,但同时也产生了不少问题。及时总结经验教训,以更好地推动城市建设实属必要。我国欠发达地区的中小城市量大面广,其建设的成败不仅对我国城市建设事业影响很大,而且对整个国家的发展也是至关重要的。为此,努力探寻科学合理、具有时代性和前瞻性的规划方法以指导欠发达地区中小城市建设,是我们规划工作者应尽的职责。

1 传统的两阶段规划编制体系

由于多种原因,欠发达地区很多中小城市在规划编制上遵从的仍然是传统的两阶段规划体系模式:“总体规划——修建性详细规划”,缺乏一个很重要的中间编制环节——控制性详细规划,造成规划编制程序上的断裂。我们知道,这种传统的两阶段规划编制体系在城市规划管理层面上存在明显缺陷。首先,总体规划是一个宏观发展战略规划,其核心内容是确定城市性质、发展规模、发展方向、发展目标以及发展战略,确定城市布局结构、功能分区,对城市土地进行总量控制,以高效、合理、有序地调控城市用地,从宏观上指导城市可持续地开发建设。它不可能对每一个具体的开发项目进行具体的规划管理控制,也不可能为每一个具体的开发项目提供直接的规划管理指标依据,而“规划管理的核心是通过城市建设中的具体建设项目进行严格控制来实现规划意图”^[1]的。显然城市总体规划无法达到,也没有必要达到这一控制深度,因为这一深度的工作是由下一层次的控制性详细规划来完成。其次,在欠发达地区的中小城市中,以形体布局为特征的修建性详细规划,也就是俗称的“摆房子规划”,通常有两种制定途径:一是由规划管理部门提出设计要求和技術规定,委托设计部门进行规划设计(这种方式居多,大型开发项目更是如此);二是由开发单位委托设计部门设计,送规划管理部门审定。由于缺乏控规的引导,规划管理部门在制定规划要点、技术规范时,往往根据政府长官意志行事。即使没有长官意志,也因规划管理部门其自身水平所限,制定不出较为科学客观的指标体系加以规划引导控制,常常使做出的设计成果因不能适应社会经济的发展、开发市场的变化、或大大超出了城市经济的承受能力而成为“图上画画、墙上挂挂”的东西。同样,规划管理部门因为缺乏具体的规划控制管理依据,在审定方案时只能就方案论方案,一看方案性质是否符

• 收稿日期:2000-04-23

作者简介:赵钢(1971-),男,四川达州人,博士生,主要从事城市规划与设计研究。

合总规要求,不要把居住用地用来建商贸中心;二看方案水平是否新颖,有无时代性等等,而对于方案的容积率、建筑密度、建筑高度等是否合适,建成后与周围环境、城市整体风貌是否协调、有无影响等问题则把握不住。而开发商是以效益最大化为设计原则,这样的设计往往损害了城市的整体利益。可见,这样的蓝图构想又怎能对城市的开发活动形成有效规范、促进城市可持续发展呢?传统的两阶段规划编制体系在城市开发管理功能上的丧失,是造成城市开发建设处于规划失控状态的主要原因之一。控制性详细规划正是为弥补这一缺陷而兴起的一种新的规划理念与方法。欠发达地区中小城市往往未认识到控制性详规的重要性,有的甚至不知控制性详规做什么用的,在规划编制上形成了一个习惯思维:总规完了,接下来就是具体修建的问题,那就是详细规划的编制工作了。他们所理解的详细规划就是具体、形象的修建性规划,也只有这种规划,长官们才能理解,老百姓也易接受,也才有利于城市规划成就的宣传。孰不知详细规划里还有控制性详细规划和修建性详细规划之分。由上可知,缺少控制性详规这一级规划编制会使规划管理者对城市的整体开发深度把握不住,也没有可执行的技术指标体系作为规划管理的依据,对每一个具体的开发项目提不出科学客观的技术规定加以引导、规范,对每一个具体开发项目建成后对城市的整体空间布局、城市风貌、环境质量等有什么影响心中无数,无法加以评判。同时建设决策也得不到有效的决策依据,只会给“长官意志”式的决策增加更大的活动空间。这些必然会导致城市开发建设的失控,城市规划与管理的失控,导致一系列城市问题的产生。同时,缺少控制性详规编制,也就缺少了在规划管理过程中迫切需要的法律依据(总规一经批准即成为地方法规,但对具体项目约束不大;修建性详规不具备立法的条件,而控制性详规则具备立法的条件)。没有法律保障,面对各种利益冲突损害到城市的发展建设时,规划是显得多么的苍白无力。

当然,由于决策失误、长官意志、管理不力、体制乏善、设计质量不高、法律体系不健全、有法不依等也是造成城市问题的诸多因子。这是发达地区、不发达地区、大中小城市中普遍存在的问题。随着决策者、管理者决策管理素质的不断提高,城市管理力度的进一步加入,体制改革的进一步深化,规划设计水平的不断提高,法律体系的不断完善,全社会法律意识的不断加强,城市建设中出现的问题会逐步得以解决。但如果欠发达地区中小城市在规划编制上仍然脱节,建设决策缺乏具有前瞻性的规划建设依据,规划管理缺乏具有法律效力的指标体系以规范每一个具体的建设项目,规划与管理脱节、规划失控、建设无序的局面仍会出现。

2 控制性详规——一种行之有效的规划管理方法

控制性详细规划是我国城市规划工作者在改革开放过程中,为适应新时期的城市建设需要,借鉴国外业已成熟的区划法(Zoning),结合原有的详细规划而发展起来的一种规划管理方法。它具有承上(总体规划或分区规划)启下(修建性详规或城市设计)的作用,保持了规划编制的整体性和连续性。同时,它将城市规划与城市开发管理紧密结合起来,“以文本和图册取代过去的形体方案,以控制指标作为主要的管理依据,并通过地方立法来确定规划的权威和正统地位”^[2],既便于管理操作,又形象直观,具有鲜明的中国特色。

为顺应时代要求应运而生的控制性详细规划,是为了更好地控制、引导城市开发建设,解决规划与管理脱节的实际问题,满足规划管理法制化的要求,其目的是要在城市开发建设的规划管理中实现三个目标:1)规划上,进行密度控制以保护城市环境质量,保证基础设施有效地配套建设,创造一个宜人的空间环境;2)经济上,提供土地测算框架,为政府制定土地开发政策作好准备;3)社会上,防止滥用土地带来的经济损失和社会危害^[3]。为此,在规划编制方法上它有自己的特点和特征。

控制性详细规划是在总规(或分规)粗分后的基础上再进行的一次细分、微分的规划过程,并对细分、微分后的每一块用地提出定性、定量化规定,即以控制指标的量化形式对每一块用地的使用方式和使用强度进行控制和引导。同时在指标的量度中给出一定的调控幅度,以增加规划管理的灵

活性和应变性。因此定量化、弹性化是控规的最大特征。此外它还具有法规化和地方化特征。

1) 定量化

控制性详细规划主要是以控制指标体系的量化形式控制引导城市开发建设。控制指标一般分为规定性和指导性两类。前者是必须遵照执行的,后者是参照执行的。

规定性指标一般为:用地性质、用地面积、建筑密度、建筑控制高度、容积率、绿地率、建筑后退红线、交通出入口方位、停车泊位及其他需要配置的公共设施。

指导性指标一般为:人口容量、建筑形式·体量·风格要求、建筑色彩要求、其他环境要求。

从中可以看出,这些指标,特别是规定性指标基本都是量度指标,在这些指标的制定中充分体现着可调控的弹性化原则。

2) 弹性化

控制性详细规划的控制指标通常都不是一个定值,而是含有一定的调控幅度。通过这样一个幅度调控,再辅之以控制性规划中特有的“用地兼容性原则”,使其规划管理具有较强的弹性,增强了其应变市场的能力。

3) 法规化

控制性详细规划一经当地立法机关批准,即成为指导城市建设的地方法规。“凡在控规确定的规划区内从事下一级城市规划编制、进行规划管理和开展与城市规划有关的一切建设活动,均应严格执行本法规。任何单位和个人未经法定程序,无权改变其内容。若确有重大变更时,须按原审批程序进行;若有某些局部调整时,应报当地规划主管部门批准,方能实施”。这样既树立了规划的权威性,又杜绝了“长官意志”的行政干扰,为城市规划管理的健康运作和依法建设创造了条件。

4) 地方化

“控制性详细规划是总体规划的深化”。它的控制指标体系的制定更结合当地的经济、社会发展水平、城市地域风貌特色以及居民的生活习性。以此来强化和突显城市的地方特色,也更切合实际,便于规划管理、城市建设的操作和实施。

有学者认为,控制性详细规划的控制指标基本概括了城市规划管理的全部活动,将规划与管理紧密地结合起来,是一种行之有效的具有现代规划理念的规划管理方法。它对城市规划管理提出了以下六个方面的控制要求^[3]:①土地使用控制,即对建设地上的建设内容、位置、面积和边界等方面做出规定;②环境容量控制,即城市生存的发育状况和环境质量,由容积率、建筑密度、人口密度、绿地率、空地率等指标做出技术规定;③设施配套控制,即城市在开发、服务和运转方面的有效程度;④建筑建造控制,即建筑物和构筑物在城市中的使用和相关性,比如建筑高度、建筑间距和后退红线等技术规定;⑤城市设计引导,即城市风貌和建筑群体构成的美的法则,一般有建筑风格、形式、色彩、体量等内容,多数指标附属于建筑设计方案审查时参考之用;⑥行为活动控制,即对建设项目就交通、防灾和环境保护方面提出控制指标,其中包括停车场、出入口方位、各类污染排放物的允许位置等。

由此可见,通过控制性详细规划的编制,规划管理部门既把握了城市开发的总量和深度,又对每一个具体的开发项目有了具体的引导性技术指标加以规范,同时又具有了对其进行规划管理的法律依据,使得规划管理的科学性、可操作性和法制化建设大大加强,必将有力地促进城市健康有序的发展。

3 加大控规编制力度、因势利导、促进城市有序发展

有了控制性详规,并不等于我们的规划管理高枕无忧了。首先一点,我们的管理体制有待进一步改革、管理水平有待进一步提高、管理者的业务能力和知识结构有待进一步加强和完善,才能适应不断变化发展的城市建设,加强对控制性详规的理解。其次,控制性详规编制水平有待进一步提

高、编制力度有待进一步加大,才能增强对城市开发建设控制和引导的科学性、主动性和可操作性。这些都有赖于人才的培养和引进。

欠发达地区的中小城市在很大程度上依赖一个高水准的控制性规划,以做决策参考、管理依据。这就给规划编制提出了较高的要求。我们已经知道,控制性详规的最大特征是“量化”,其量化指标体系是控制规划的关键。因此科学合理地制定控制指标体系、增强规划的引导性和可操作性是编制工作的重点。一方面要以区域的观点、发展的观点、可持续发展的观点、系统的观点,全面分析研究城市在区域发展中的地位和作用,通过对城市的大量基础性研究工作,如城市的社会经济发展水平及其前景、城市环境容量及其潜力、产业结构调整对城市土地结构的影响、城市的人文特点等,总结出保障城市持续协调发展的指标体系(好在欠发达地区中小城市规模较小、发展水平低、社会经济结构较单一,其基础性研究工作较容易做好)。在这其中,也可借鉴已有的成功经验,将其与上述研究结合起来,以制定出切合本地实际的指标体系来。另一方面在指标体系编制中要有所侧重,有所取舍。中小城市不同于大城市,不能照搬大城市的做法,要根据不同条件、不同管理要求制定不同深度的规划控制体系,避免不必要的人力物力耗费。要特别加强对重点地段的意向性空间环境设计,因为欠发达地区中小城市长官意识思想较强烈,城市决策者、某些管理者,尤其是前者,由于知识层面所限,不尽能看懂、理解象控规这种地块分区平面图形,脑袋里很茫然,很难说在安排重大建设项目时能据此做出正确的决策判断。因此就需要规划设计人员多尽些力,在一些重要地段做出意向性的修建性规划、甚至城市设计,提供形象直观的图形,包括简洁的体块控制模型,以便于决策、管理参考。这些都需要有高水平的规划编制能力,需要加紧人才的培养和引进。另外,还应建立综合决策机制、增加信息反馈机制、鼓励公众参与,使规划控制指标能够随着城市的发展变化而不断调整、充实、完善,以提高规划调控的科学性和可操作性,使城市能够遵循规划控制持续、有序的发展。

有人认为,对于中小城市,特别是小城市,可不必强行要求编制控制性规划,可在总规或修建性详规中加强控规的内容,以保证城市规划管理有据可依、有法可依。笔者以为这也不失为一种规划编制的思路。控制性规划本来就不是一个固定模式,它还在不断完善、发展之中。具体采用什么方法,做到何种深度,都有待于我们继续在实践中探索。重要的是要大力加强这种规划理念,解决在规划编制上造成的管理与规划脱节、规划管理更不上城市发展需要的实际问题。

当然,做好控制性详规并不是就解决了欠发达地区中小城市建设中存在的所有问题。正如前所述,造成城市问题的因素很多,城市问题的全面解决还有待各方面的努力。我们只是在规划编制与规划管理这一层面上探讨了规范城市建设行为,引导城市持续有序发展的有效手段和方法。同时城市建设是一个发展的过程,旧的问题解决了,新的问题又会出现。因此我们的规划也应该是一个动态的过程,要根据城市的发展变化适时调整规划控制的内容和深度,使规划始终保持一种灵活务实的调控姿态,同时还应有一定的前瞻性,以减少问题的产生,引导城市持续健康的有序发展。

参考文献:

- [1] 齐康. 城市环境规划设计与方法[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 1997
- [2] 陈荣. 城市规划控制层次论[J]. 城市规划, 1997, 21(3): 21~24
- [3] 徐巨洲. 中国80年代城市规划思潮[M]. 北京: 中规院学术信息中心, 1993
- [4] 吴良镛, 等. 发达地区城市化进程中建筑环境的保护与发展[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 1999
- [5] 清华大学建筑与城市研究所编. 城市规划理论方法实践[M]. 北京: 地震出版社, 1992
- [6] 控制性详细规划法规选编[S]. 北京: 中规院学术信息中心, 1997

Developing the Regulatory Detailed Planning and Drawing up for Promoting the Urban Development —Some Ideas on Urban Construction of Middle and Small Cities in Underdevelopment Districts

ZHAO Gang, ZHAO Ke

(Faculty of Architecture and Urban Planning, Chongqing Jianzhu University, Chongqing 400045, China)

Abstract: This paper is directed against the traditional two-phase planning and drawing-up system widespread in the towns and cities of underdeveloped districts and suggests that the regulatory detailed planning and drawing up should be developed. During the planning and drawing up, the characteristic of town and city of underdeveloped districts should be taken into account and a choice and emphasis should be made for strengthening the urban planning administration and accelerating the urban development.

Keywords: regulatory detailed planning; draw up; planning administration; urban development

(上接第 82 页)

Research on Asymmetric Information Problem in Housing Market

SHI Qian¹, WANG Wei-min²

(1. Institute of Economics & Management, Tongji University, Shanghai 200092, China; 2. Tongji Project Management Company, Shanghai 200092, China)

Abstract: Housing market is not similar to other markets, it is difficult for non-professional people to know the quality of the house in a short time. So the asymmetric information situation between the purchaser and the seller exists during the exchange process. The result is that bad quality houses wash out good ones. In this paper, a detailed analysis is given to the phenomenon and some ways are put forward to avoid the appearance of this problem.

Keywords: asymmetric information; housing market; adverse selection model